

Täysistunto

Tiistai 1.12.2015 klo 13.59—17.09

4. Puhemiesneuvoston ehdotus laiksi eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta ja uudeksi eduskunnan kanslian ohjesäännöksi

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 1/2015 vp

Valiokunnan mietintö PeVM 6/2015 vp

Ensimmäinen käsittely

Puhemies Maria Lohela: Ensimmäiseen käsittelyyn esitellään päiväjärjestyksen 4. asia. Käsittelyn pohjana on perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 6/2015 vp. Nyt päätetään lakiehdotusten sisällöstä.

Yleiskeskustelu, perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Annika Lapintie, olkaa hyvä.

Keskustelu

14.22 **Annika Lapintie vas** (esittelypuheenvuoro): Rouva puhemies! Käsiteltävänä on puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan virkamiehistä annetun lain ja kanslian ohjesäännön muuttamiseksi, ja valiokunta esittää, että nämä hyväksytään muutettuina, ja valiokunta esittää myös lausumaa.

Esittelen nyt valiokunnan mietinnön nostamalla esille muutaman erityisen muutosehdotuksen perustelun ja huomautuksen.

Ensinnäkin eduskunnan hallinnon järjestämistoimivalta: Perustuslain mukaan puhemiesneuvosto voi tehdä aloitteen eduskunnan virkamiehiä koskevan lain ja työjärjestyksen säätämisestä, ja tämä on asianmukaista ja perusteltua, koska on asianmukaista, että eduskunnan organisaatiota järjestävien lakien valmistelu tapahtuu pääsääntöisesti eduskunnassa eikä hallituksessa. Perustuslaki osoittaa eduskunnan sisäisten säädösten päättämisen eduskunnalle eli täysistunnolle. Täysistunto ei voi siirtää sille perustuslaissa osoitettua sisäisten normien antamisvaltaa edelleen esimerkiksi työjärjestyksessä tai ohjesäännössä. Tämä täysistuntokäsittely ja siihen liittyvä valiokuntavalmistelu on erityisen tärkeää käsittelyn avoimuuden ja valmistelun huolellisuuden kannalta.

Toiseksi työtaisteluoikeudesta muutama sana. Nyt ehdotetaan muutettavaksi virkamieslain säännöstä niin, että eduskunnan kanslian on turvattava eduskunnan edellytykset suorittaa sille valtioelimenä kuuluvat tehtävät työtaistelutoimenpiteistä huolimatta. Jos työtaistelutoimenpide estää tai haittaa olennaisesti eduskunnan toimintaa, tulee osapuolten siitä tiedon saatuaan viivytyksittä ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin esteen poistamiseksi. Esitys ei siis sisällä työtaistelutoimenpiteen kieltoa. Tähän edellä esittelemääni neuvotteluvollisuuteen: se tehdään työriitojen sovittelusta annetun säännöksen perusteella ja tällä säännöksellä halutaan erityisesti korostaa osapuolten velvollisuutta tehostaa toimenpiteitä neuvotteluratkaisun saamiseksi, jotta voidaan turvata eduskunnan edellytykset suorittaa sille ylimpänä valtioelimenä kuuluvat tehtävät työtaistelutoimenpiteistä huolimatta.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 73/2015 vp

Kolmanneksi haluaisin ottaa esille virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevan valituskiellon. Puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaan eduskunnan virkamieslakia muutetaan siten, että virkamies saa hakea muutosta itseään koskevaan työnantajan päätökseen valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kuitenkin samalla esitetään, että säädetään valituskielto, joka koskee virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä, harkinnanvaraista virkavapautta tai tehtävään määräämistä. Perustelujen mukaan säännökset vastaavat asiallisesti valtion virkamieslain säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta on vuosina 2010 ja 2011 lausunnoissaan virkamieslain muutos-ehdotukseen todennut, että tämä valituskielto on ongelmallinen. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Merkittävin rajoitus valitusoikeuteen on kielto valittaa virkaan tai virkasuhteeseen nimittämisestä. Lausunnoissaan edellä mainituilta vuosilta valiokunta on todennut, että nimityspäätöksiin sisältyy harkintaa, jota ohjataan ja rajoitetaan melko tarkkaan lainsäädännöllä. Nimityspäätös ei kuitenkaan poikkea luonteeltaan muista hallintopäätöksistä niin, että valitusoikeutta ei siihen voitaisi ulottaa. Nimityspäätöksellä on suuri merkitys viranhaltijan oikeudelliselle asemalle, mikä puoltaa muutoksenhakuoikeutta. Valiokunta esitti edellä mainittuina vuosina näissä lausunnoissaan, että hallintovaliokunta harkitsisi muutoksenhakuoikeuden ulottamista koskemaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä. Näin ei kuitenkaan tapah-
tunut.

Nyt perustuslakivaliokunta näiden lakimuutosten yhteydessä on uudelleen käsitellyt asiaa ja toteaa, että muutoksenhakuoikeus pitäisi laajentaa kattamaan virkaan nimittämistä koskevat päätökset, jotta myös näissä tilanteissa voidaan turvata perustuslain mukainen oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen arvioitavaksi.

Myös oikeuskansleri Jaakko Jonkka on viime keväänä tehnyt valtiovaraministeriölle ehdotuksen valitusoikeudesta valtion virkanimityksiin. Oikeuskanslerin mukaan mahdollisuus valittaa nimityspäätöksestä tuomioistuimeen olisi perusteltua hakijoiden oikeusturvan kannalta. Se vahvistaisi myös yleistä luottamusta virkanimitysten asianmukaisuuteen ja tukisi siten julkisen vallankäytön arvostusta kansalaisten silmissä.

Edellä olevan perusteella valiokunta esittää lausumaa ja on tässä yhteydessä katsonut perustelluksi, että nimenomaan virkamieslainsäädäntö uudistetaan kokonaisuutena, niin että kaikkien valtion virkojen ja virkasuhteiden osalta valituskielto kumotaan yhtäaikaaisesti. Hallituksen tulisi valmistella kiireellisesti esitys valtion virkamieslain muuttamiseksi siten, että valituskielto poistetaan. Samassa yhteydessä tulee valmistella luonnollisesti myös eduskunnan virkamieslain ja muiden tarvittavien lakien muutosesitykset.

Kohtana neljä toisin esille tämän muutoksen virkamieslain 10 §:ään nimitystoimivallan osalta. Valiokunta esittää, että kansliatoimikunta nimittää 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin, valtion talousarviossa eriteltäviin eduskunnan kanslian virkoihin sekä myös muihin eduskunnan kanslian virkoihin, joiden kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto. Nykyään pääsihteeri nimittää osan näistä viroista, joten tämä esitys tarkoittaa, että pääsihteerille kuuluvaa nimitystoimivaltaa siirretään jossain määrin kansliatoimikunnalle.

Viidenneksi ottaisin esille eduskunnan hallinto-osaston organisaatiouudistuksen toteuttamisen. Eduskunnan kansliatoimikunta on joulukuussa 2014 pitämässään kokouksessa jo päättänyt hallinto-osaston toimintaa koskien tehdä nämä muutokset 1.1.2015 alkaen, ja sen vuoksi valiokunta toteaa, että eduskunnan hallinto-osastossa on asiallisesti otettu jo 1.1.2015 käyttöön hallinto-osaston organisaatiouudistus, jota koskevat eduskunnan kans-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 73/2015 vp

lian ohjesäännön muutosehdotukset ovat vasta nyt käsiteltävänä. Menettelyn voidaan katsoa asettaneen niin valiokunnan kuin koko eduskunnan tapahtuneiden tosiasioiden eteen ja sitä kautta heikentäneen perustuslain mukaisten päätöksentekokeilimien mahdollisuuksia vapaasti punnita ehdotettujen muutosten tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Perustuslakivaliokunta toteaa, että tällaista menettelyä ei voida pitää asianmukaisena eikä hyväksyttävänä.

Viimeisenä esittelisin ohjesääntöön tehdyn muutoksen, joka koskee pääsihteerin, apulaispääsihteerin ja lainsäädäntöjohtajan kelpoisuusvaatimusta. Tällä hetkellä vaatimuksena on ylempi oikeustieteellinen korkeakoulututkinto tai muu soveltuva ylempi korkeakoulututkinto.

Valiokunta korostaa pääsihteerin, apulaispääsihteerin ja lainsäädäntöjohtajan tehtävää neuvoa puhemies hänen johtaessaan täysistuntoa ja valvoessaan perustuslain noudattamista ja painottaa tähän tehtävään liittyvän perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen tuntemuksen sekä tulkinnassa ja soveltamisessa tarvittavan lainopillisen tiedon ja taidon merkitystä. Tästä syystä valiokunta pitää tärkeänä, että pääsihteeri, apulaispääsihteeri ja lainsäädäntöjohtaja ovat suorittaneet ylemmän oikeustieteellisen korkeakoulututkinnon. Tämän vuoksi esitetään poistettavaksi sanat, että näihin myös soveltuisi "muu ylempi korkeakoulututkinto".

Eli valiokunta esittää lausumaehdotusta tästä virkanimityskiellon poistamisesta sekä näillä muutoksilla hyväksyttäväksi lakiehdotuksen ja myös tämän ohjesäännön.

14.32 Anne Louhelainen ps: Arvoisa puhemies! Perustuslakivaliokunta muistuttaa aivan aiheellisesti, että eduskunnankin on noudatettava lakeja. Eduskunnan hallinto-osastossa on otettu jo tämän vuoden tammikuussa käyttöön hallinto-osaston organisaatiouudistus, jota koskevat eduskunnan kanslian ohjesäännön muutosehdotukset ovat olleet vasta nyt marraskuussa perustuslakivaliokunnan käsiteltävinä. Menettelyn voidaan katsoa heikentäneen perustuslain mukaisen päätöksentekokeilimen mahdollisuuksia punnita ehdotettujen muutosten tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tällaista menettelyä ei voida pitää asianmukaisena eikä hyväksyttävänä. Vaikka uudistustarvetta varmaan on ollutkin, miksi muutos otettiin käyttöön ennen perustuslakivaliokunnan arviointia?

Arvoisa puhemies! Kansliatoimikunta oli siis käsitellyt viime vuoden joulukuussa kokouksessaan eduskunnan hallintojohtajan esittelyn pohjalta hallinto-osaston toimintaa ja päättänyt siis tämän vuoden tammikuusta alkaen vahvistaa hallinto-osaston toimintaa koskevan uudistuksen, jonka oli laatinut viime kauden puhemiesneuvosto.

Arvoisa puhemies! Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty. Tämä asia on virkamiesvastuulla esitelty siis jo viime vuoden marraskuussa ja otettu käyttöön jo tämän vuoden tammikuussa, vaikka tämä PeV:n lausunto pyydettiin vasta nyt marraskuussa 2015.

14.34 Leena Meri ps: Arvoisa rouva puhemies! Anne Louhelainen tuossa oikeastaan käytti minun puheenvuoroni, mutta haluaisin erityisesti korostaa sitä, niin kuin tuossa puheenvuorossa otettiin esille, että eduskunnan tulee varsinkin omassa työssään tarkoin noudattaa lakia. Tietysti se on hyvin kummallista, että otetaan käyttöön virkavastuulla asioita, jotka sitten vasta myöhemmin tuodaan asianmukaiseen käsittelyyn. Yhdyn täysin edustaja Louhelaisen puheenvuoroon, joka oli erittäin tärkeä. Meidän pitäisi kaikkien muistaa tässä

Pöytäkirjan asiakohta PTK 73/2015 vp

toiminnassa, että me olemme esimerkillisiä. Koska me edellytämme, että kansalaiset noudattavat lakia, niin meidän täytyy olla erityisen tarkkoja siinä toiminnassa.

14.35 Hannu Hoskonen kesk: Arvoisa rouva puhemies! Perustuslakivaliokunta mietinnössään aivan oikein nostaa esille nämä äsken jo edellä kuullut ja myös valiokunnan puheenjohtajan esille tuomat asiat.

Pariin asiaan oma huomioni. Ensinnäkin tämä puhemiesneuvoston aloiteoikeus siitä, että eduskunnan virkamiehiä koskevaa lakia uudistetaan, on erittäin oikeansuuntainen ja oikea-aikainen aloite. Tähän jo vuonna 2003 säädettyyn virkamieslakiin on tehty muutamia muutoksia viimeisen 12 vuoden aikana ja nyt sitten tämä laki virkamiehistä laitetaan ihan tämän päivän ajan tasalle, ja aivan oikein, kun eduskunta päättää asioista, niin ne päätökset tulee tehdä niin, että virkamieslaki ja sitten tämä virkamiehiä koskeva eduskunnan kanslian ohjesääntö ovat ajan tasalla. Koska eduskunta itse säätää lakeja, niin on aivan kohtuullista ja oikein, että eduskunnan toiminta perustuu eduskunnan suuressa salissa tekemiin lain tasoihin päätöksiin. Tämän perustuslaissa olevan määräyksen mukaan kun annetaan kansalaisia koskevia määräyksiä, sen tulee olla tarkasti merkittynä lakiin, niin että ihmisten oikeusturva säilyy. Sitten tämä lakko-oikeuden tarkka määrittely on myöskin tärkeä kansainvälisten sopimusten kannalta, niin että meillä nämä asiat ovat eduskunnan päättämiä ja ovat siinä samassa linjassa, mitä Suomen perustuslaki muultakin lainsäädännöltä vaatii.

14.36 Ilkka Kantola sd: Arvoisa puhemies! Puhemiesneuvosto on tehnyt hyvää työtä eduskunnan kanslian ohjesäännön ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain uudistamiseksi. Kun ehdotusta lukee tarkkaan läpi, niin huomaa, että siinä on taustalla selvästi ajatus pyrkiä modernisoimaan eduskunnan hallintoa ja erilaisia käytäntöjä ajan vaatimusten mukaisesti. Asiat sujuvat nopeammin, kun säännökset ovat hieman yleispiirteisempiä, niin kuin tämä kanslian uudistettu ohjesääntö tulee olemaan. Niin tarkkaa yksityiskohtaista sääntelyä kuin aikaisemmin on ollut ei enää tarvita, vaan voidaan yleispiirteisemmällä säännöksellä toimia sujuvammin ja nopeammalla tavalla.

Myös tämä uudistus, johon valiokunnan puheenjohtaja jo viittasi, joka koskee tätä lakko-oikeuden rajoittamista ja työtaistelutoimintaan liittyviä säännöksiä, on tällainen osa modernisointia. Ei enää säädetä työtaistelukiellosta joidenkin virkamiesten osalta vaan luodaan yleiset puitteet, millä ehdoilla pitää taata eduskunnan toiminta kaikissa tilanteissa neuvottelumenettelyin ja näin edelleen. Tämäkin on osa sellaista modernisaatiota.

Sitten tietenkin toiminnan sujuvuuden kannalta eduskunnan näkökulmasta voisi olla kätevää, että näitä valitusmahdollisuuksia virkanimityksistä ei olisi, mutta tämä on sellainen kohta, jossa sitten valiokunta on harkinnut, että perusoikeuksien turvaaminen on kuitenkin niin tärkeää, että olisi syytä tällainen valitusoikeus virkaan nimittämistä tuoda sinne. Vaikka se ehkä hidastaisi joitakin prosesseja ja eduskunnan kannalta tietyllä tavalla hankaloitaisi, niin on kysymys kuitenkin yksilöiden perusoikeuksista, joita tulee turvata. Ehkä vastaavantapainen hieman kankea säännös on se, jonka valiokunta lisäsi näihin pätevyysvaatimuksiin, eli vaaditaan pääsihteeriltä oikeustieteellisen ylemmän korkeakoulututkinnon pätevyys vaatimuksena, jotta taataan työskentelyn ja valmistelun taso täällä eduskunnassa. Vaikka voi kokea, että tällainenkin säädös on vähemmän toimintaa sujuvoittava, se takaa tietyllä tavalla kuitenkin toiminnan laadun. Eli tässä on modernisaatiosta kysymys, mutta kuitenkin oikeusturvaa ja laatua on pyritty valiokunnassa takaamaan.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 73/2015 vp

Yleiskeskustelu päättyi.

Eduskunta hyväksyi puhemiesneuvoston ehdotukseen PNE 1/2015 vp sisältyvän 1. lakiehdotuksen ja valiokunnan ehdottaman uuden, 3. lakiehdotuksen sisällön mietinnön mukaisena. Lakiehdotusten ensimmäinen käsittely päättyi.